Bijlage 4

**Het risicobeleid verandert met de veranderingen in de samenleving**

## *De Klassieke Risicobenadering en Nuchter Omgaan met Risico's (NOR)*

De klassieke risicobenadering, waarvan de grondslag is gelegd in 1989[1], heeft geleid tot een hoog niveau van veiligheid in Nederland. De kern van de klassieke benadering is gericht op het kwantificeren van risico's (wat is de kans op schade, wat is de omvang en zijn de gevolgen van die schade), en op basis daarvan maatregelen nemen of normen stellen om de kans op schade en de gevolgen van schade zo veel mogelijk te verkleinen. De nadruk in deze benadering ligt op het kennen, meten en berekenen, en zo veel mogelijk vermijden of verkleinen van risico's, met een generieke benadering en geregisseerd vanuit de overheid.

In de uitvoering van deze klassieke risicobenadering zien we de nodige veranderingen. Zo zijn rekenmethodieken voor Externe Veiligheid verdergaand geüniformeerd en vereenvoudigd. Dat heeft geleid tot beter reproduceerbare en daarmee meer robuuste rekenresultaten. De keerzijde van deze keuze is evenwel een afname in gedetailleerdheid en daarmee een inperking van locatiespecifiek maatwerk. Daarnaast moeten de rekenmethodieken steeds verbeterd worden op basis van nieuwe technologische en wetenschappelijke inzichten.

Bij de ontwikkelingen op concrete dossiers blijkt de klassieke risicobenadering niet in alle gevallen toereikend. Niet altijd blijken numerieke grenzen aan de mogelijke schade veroorzaakt door de blootstelling aan gevaren en dreigingen leidend te kunnen zijn voor het omgaan met risico's. Dit komt doordat er een aantal belangrijke dilemma's rondom risicobeleid spelen:

- Er is enerzijds een algemene behoefte aan generiek en integraal risicobeleid op basis van rechtvaardigheid. Anderzijds is er in specifieke gevallen juist behoefte aan maatwerk en ruimte binnen gestelde kaders.
- Een ander dilemma betreft de keuzevrijheid van burgers of bedrijven: die houden we graag zo ruim mogelijk. We willen ruimte houden voor innovatie, omdat dit ook kansen biedt. Als we kosten en baten afwegen, zullen risico's niet altijd tot nul worden teruggebracht. Het blijkt echter vervolgens soms moeilijk om eventuele ongewenste gevolgen van die keuzevrijheid en maatwerk te accepteren.
- Ten slotte is er de roep om robuuste en betrouwbare maatregelen, zodat burgers en bedrijven weten waar ze aan toe zijn, maar vragen snelle technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen ook om de nodige flexibiliteit en mogelijkheden voor vernieuwing.

In de beleidsfilosofie 'Nuchter Omgaan met Risico's' (NOR) uit 2006 is gekozen voor een bepaalde aanpak waarop met dit soort dilemma's kan worden omgegaan en die gericht is op een brede maatschappelijke inbedding van het risicobeleid. Deze aanpak is gericht op vijf uitgangspunten:

1. Organiseer een transparant politiek besluitvormingsproces, waarbij keuzes worden gemotiveerd;
2. Expliciteer verantwoordelijken van overheid, burger en bedrijven;
3. Weeg gevaren en risico's tegen de maatschappelijke kosten en baten (niet alleen economische belangen maar ook (in)directe maatschappelijke consequenties);
4. Betrek de burger bij besluitvormingsprocessen.
5. Hou rekening met de mogelijke stapeling van verschillende risico's op één plek of voor één groep.

## *Het voorzorgsprincipe*

Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen voltrekken zich in een steeds sneller tempo en het schaalniveau is steeds meer sectoroverstijgend en stopt niet bij de landsgrenzen. Er ontstaan

[1] Omgaan met risico's; de risicobenadering in het milieubeleid. Bijlage bij het Nationaal Milieubeleidsplan. Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, nr 21137-5. Den Haag: SDU, 1989.

nieuwe soorten risico's die gepaard gaan met onzekerheid en complexiteit. Het gaat hierbij niet alleen om technische of wetenschappelijke onzekerheid: ook ethische dilemma's dringen zich meer en meer op.  Bovendien vragen niet alleen de klassieke "safety" risico's onze aandacht, maar steeds vaker ook de veel onvoorspelbaarder type dreigingen met een "(cyber) security" karakter, waarbij moedwillig destructief handelen een rol speelt. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor het veiligheids- en risicobeleid van de overheid.

Bij risicovraagstukken die gekenmerkt worden door wetenschappelijke onzekerheden en/of ambiguïteit zijn de klassieke risicoberekeningen niet altijd toereikend. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)[2] en Gezondheidsraad (GR)[3] hebben hierover in de eerder genoemde publicaties van 2008 geadviseerd aanvullend het voorzorgsprincipe toe te passen[4]. Vaak wordt voorzorg opgevat als: bij twijfel niet doen. Het voorzorgsprincipe kan echter op verschillende manieren ingevuld worden[5]. In de visie van de WRR is het voorzorgsprincipe een principe dat, toegepast door de verantwoordelijken, leidt tot activiteiten en innovatieve ontwikkelingen die bijdragen aan het verkleinen of beter beheersen van risico's. Volgens de WRR moet die voorzorg georganiseerd en uitgevoerd worden door de veroorzaker van de mogelijke schade. Ook als er onzekerheid over de risico's of de exacte oorzaak-gevolg relatie bestaat. In die gevallen mag de schade niet automatisch worden afgewenteld op de overheid. Het kabinet heeft in de NOR-brief van 2009 aangegeven het voorzorgsprincipe als een strategie voor het omgaan met onzekerheden te zien, waarbij maatwerk van essentieel belang is. Hierbij achtte het kabinet de uitgangspunten die de Europese Commissie in 2000[6] heeft geformuleerd voor de toepassing van het voorzorgsprincipe richtinggevend.

***Verdeling verantwoordelijkheden***

In de afgelopen jaren hebben diverse partijen zich gebogen over de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met risico's en onzekerheden waarmee onze samenleving wordt geconfronteerd. Deze risico's vormen maatschappelijke vraagstukken waarvoor vaak meerdere partijen een verantwoordelijkheid hebben en waar verschillende beelden, belangen en wederzijdse verwachtingen een rol spelen.

De WRR heeft op verzoek van de minister van BZK zijn visie op de risico-regelreflex gegeven[7]. En het BZK programma RiVeR heeft inzichten verschaft betreffende de verantwoordelijkheden rondom risico's en specifieke incidenten[8]. Het programma Nationale Veiligheid vanuit het ministerie VenJ kijkt gericht naar risico's die potentieel ontwrichtend zijn voor de samenleving als geheel en naar concrete interventiemogelijkheden en weerbaarheidsvergrotende maatregelen. Ook hier blijkt weer dat er niet één verantwoordelijke is, maar dat het gaat om een samenspel van inspanningen door verschillende actoren. En bij het ministerie van IenM wordt gewerkt aan de totstandkoming van de Omgevingswet waarbij ook de systematiek van diverse normstellingen onder de loep genomen wordt.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)[9] pleitte onlangs voor een overheid die vaker loslaat en

---

[2] WRR advies. 'Onzekere veiligheid, verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid '. Den Haag, 17 september 2008.

[3] GR advies. 'Voorzorg met rede'. Den Haag, 26 september 2008.

[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 089, nr. 23, 2 april 2009: Kabinetsreactie op advies WRR 'Onzekere veiligheid' en op advies  GR  'Voorzorg met rede'.

[5] Ahteensuu, M. & P. Sandin. The Precautionary Principle. In: Roeser, S. et al. (eds) 2012. Handbook of Risk Theory. Springer, Londen.

[6] Commission of the European Communities. Communication from the Commission on the precautionary principle. Brussels, 2 Feb 2000, COM[2000]1.

[7] WRR visie. 'Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid'. Den Haag, november 2011.

[8] BZK rapport. 'Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden.' Den Haag, 12 oktober 2012.

[9] ROB rapport. 'Loslaten in Vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving'. December 2012.

waar mogelijk samen met maatschappelijke actoren, dus ook de burger, problemen oplost. Daarbij vindt de ROB het wel van belang duidelijk aan te geven wie waarvoor verantwoordelijk is. De vitaliteit van de samenleving krijgt volgens de ROB meer ruimte als de overheid de overheidsparticipatietrap (loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren, reguleren) zo min mogelijk beklimt. Ook in het moderne risicobeleid is het van belang de vitaliteit van de samenleving te benutten, zeker wanneer die risico's nog onbekend zijn of met veel onzekerheden gepaard gaan.

Ook de WRR[10] ziet een verschuiving in de relatie tussen overheid en burgers en beveelt aan te denken vanuit de burger, en burgers ook te betrekken bij agendavorming, beleidsuitvoering en crisisbeheersing. Dit vraagt volgens de WRR om wederzijds vertrouwen, informatie uitwisseling, ruimte en respect voor 'tegengeluiden'. In deze lijn past ook het recente rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau waarin gepleit wordt voor meer eigen verantwoordelijkheid voor de burger ten aanzien van de veiligheid van zijn directe leefomgeving.[11]

[10] WRR rapport. 'Vertrouwen in Burgers'. Amsterdam University Press, 2012

[11] Noije, L. van. Coproductie Veiligheid. In: Veldheer et al. 2012. 'Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?': 188-212. Sociaal en Cultureel Rapport. SCP, Den Haag.